



[Terug naar NRC Webpagina's](#)

## Op zoek naar samenhang en richting

*Een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving*

**"t Neemt toe, men weet niet hoe."**  
Jacob Cats

**Bram Peper**

12 juli 1999

### Aanleiding

Het zit niet mee met Paars II. Geen droomstart, noemde Wim Kok de eerste maanden, vol zelfspot. Een heuse kabinetscrisis, na ruim negen maanden, is ook niet niks. Volgens sommigen ging het om niks, volgens anderen was een wel héél bijzondere specerij uit de keuken van Kok geroofd. De mensen in het land gingen schouderophalend aan deze Haagse perikelen voorbij. Hoewel weinigen warm liepen voor Paars II, hoefde het kabinet van diezelfde mensen ook niet weg. Paars II is zó gewoon dat het niet opvalt dat er in nauwelijks één jaar veel in gang is gezet, c.q. afgerond.

Geen droomstart, dan maar een doorstart, na enkele weken van informatie. Inmiddels hapert de doorstart. Incidenten en stotterende dossiers kleuren het beeld. Een vracht aan beleid lijkt niet te worden opgemerkt.

Toch is er - iedereen weet 't, iedereen voelt 't - wat met Paars II aan de hand. Machtsbalansen tussen de dragende partijen zijn anders, onevenwichtiger geworden. Leiderschapswisselingen vergen tijd voor uitkristallisatie. Wat er 'precies' aan de hand is, valt moeilijk scherp aan te geven. De interessante vraag is natuurlijk in hoeverre het rafelige beeld van Paars II een uitdrukking is van meer structurele factoren en bewegingen in politiek en maatschappij. Dat er 'meer' aan de hand is dan een toevallige samenloop van incidenten en 'humeuren' staat voor mij vast. Het daaruit voortvloeiende gevoel van ongemak heb ik - een oude afwijking volgend - omgezet in dit essay, dat naar ik hoop - enige herkenning oproept en - op zijn minst - een bijdrage wil zijn aan het politieke gesprek. Want - zoals ik mijn bijdrage aan het referendumdebat (in eerste termijn) in de Eerste Kamer afrondde: 'Laten we zelf in onze zeilen blazen' (S.J. Lec). Analyse en actie liggen dichterbij elkaar dan velen denken. In dat licht moet deze bijdrage naar aanleiding van ons Catshuisberaad worden gezien,

### 1. Aanloop

De centrale rol en functie(s) van de overheid - kort te typeren als het in standhouden en verbeteren van de sociale en democratische rechtsstaat - zijn de laatste jaren door tal van ontwikkelingen steeds zwaarder en belastender geworden. Het openbaar bestuur - de formele, instrumentele en normatieve uitdrukking van het publieke domein, de concrete belichaming van de democratische rechtsstaat - staat onder druk van een aantal ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen. Ontwikkelingen die zich opeenhopen - bijvoorbeeld individualisering, informatisering, Europeanisering, e.d. - en die (de arrangementen van) het politieke stelsel onder zó'n druk zetten, dat vernieuwing en aanpassing dringend noodzakelijk zijn. We bevinden ons - zo is mijn stelling - in een overgangstijdperk, op weg naar verhoudingen waaraan we zelf samenhang en richting zouden moeten willen geven. Terwille van de houdbaarheid van ons democratisch bestel zoals wij het kennen, terwille van de vitaliteit van onze democratie, is het zaak deze ontwikkelingen goed te doordenken en de implicaties ervan te benoemen en te verwerken in beleid.

Dit essay wil een bijdrage zijn aan een dergelijke bezinning. Er wordt een aantal observaties aangereikt, er worden vraagstukken geformuleerd, die een aanzet kunnen zijn voor een gedachtewisseling die is gericht op het verfijnen en vervolledigen van relevant geachte ontwikkelingen. De kernvraag daarbij is of onze democratische, bestuurlijke inrichting en de daaruit voortvloeiende verhoudingen uiteindelijk 'robuust' genoeg zijn en voldoende 'bij de tijd' zijn gehouden om de ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen te kunnen verwerken. Gemeenschappelijke inzichten rond die kernvraag kunnen vervolgens leiden tot de beantwoording van de vraag welke gevolgen die beoordeling heeft voor de overheid, voor het politieke systeem, en hoe deze moeten worden ingericht om maatschappelijke ontwikkelingen te absorberen en - waar nodig - te vertalen in nieuwe arrangementen.

De opbouw van dit essay is als volgt. Allereerst wordt bij wijze van plaatsbepaling een zéér beknopte aanduiding gegeven van een aantal ontwikkelingen die van het grootste belang zijn voor het vraagstuk van het weerstandsvermogen, c.q. de vitaliteit van de democratie. In de daaropvolgende paragrafen wordt een aantal afzonderlijke aandachtspunten voor het openbaar bestuur (het politieke systeem) genoemd die met die ontwikkelingen verband houden en die, elk voor zich, een benaderingswijze vertegenwoordigen om een bepaald aspect van het centrale vraagstuk te overdenken. Daarbij zullen overigens bepaalde aspecten van de observaties in verschillende aandachtspunten of benaderingswijzen terug kunnen komen.

### 2. Horizontalisering: de fundamentele trend

Door tal van maatschappelijke ontwikkelingen - te denken is in eerste instantie aan de culturele en sociale emancipatie van burgers, de informatietechnologische revolutie en de globalisering van economische verhoudingen - zijn voor burgers veel zaken binnen handbereik, en veel personen (waaronder autoriteiten) binnen het gezichtsveld gekomen. Burgers hebben in materieel en in immaterieel opzicht aanzienlijk meer in hun mars dan enkele decennia geleden. Overheid en gezagsdragers (politici en ambtenaren) zijn - letterlijk en figuurlijk - dichterbij gekomen. Daarnaast zijn burgers - in de bekende, vermoeide en sleetse bewoordingen - kritischer, oplettender en mondiger geworden. Het (willen) hebben van zeggenschap over de eigen situatie is praktisch een algemene ambitie, een norm geworden. In die zin heeft zich - in elk geval in een groot deel van wat wij de Westerse wereld noemen - een breed politiek en sociaal democratiseringsproces voltrokken. Met overigens nog grote verschillen - bijvoorbeeld al binnen Europa - voor wat betreft diepgang en diepte.

Voor de overheid in ons land heeft dit er onder meer toe geleid dat haar gezag niet langer vanzelfsprekend is of als vanzelfsprekend wordt aanvaard. Gezag moet er meer worden verworven, 'verdiend'. De legitimiteit van

het overheidsoptreden staat in heel veel gevallen onder (permanente) druk, de overheid moet zich verklaren, moet verantwoording afleggen. Burgers hebben - met de schaalvergroting van hun eigen bereik - méér dan voorheen de neiging de overheid serieus aan te spreken op enerzijds kwalitatief hoogwaardige diensten en voorzieningen en anderzijds op een herkenbare betrokkenheid bij noden en ongemakken.

Deze sociale, culturele en politieke democratisering heeft de lijn naar de overheid, vanuit de burgers gezien, directer gemaakt en de afstand tot de overheid verkort. De zogenaamde kloof tussen burger en overheid (politiek) is ook - en niet in de laatste plaats - een cultureel en democratisch probleem van de politici en gezagsdragers zelf. De meeste burgers weten, individueel dan wel collectief, de overheid wel te vinden. Of zij laten de overheid links en rechts liggen, omdat zij denken de overheid niet nodig te hebben bij de verwezenlijking van hun persoonlijke en/of collectieve doelstellingen.

In het verlengde hiervan en deels parallel ermee kunnen we waarnemen dat burgers andere vormen van binding en deelneming aan maatschappelijk leven zoeken dan voorheen. Tot het einde van de jaren zestig kreeg de verhouding tussen overheid en burgers vooral vorm via (intermediaire) organisaties die zich tussen overheid en burger ophielden. Organisaties overigens waarmee burgers zich verwant voelden en die door hen werden gezien als voertuigen voor hun (collectieve) ambitie. Burgers waren vrij massaal lid van religieuze, maatschappelijke of sociale organisaties die hun belangen vertegenwoordigden. De leiding van die organisaties - de voormannen - werden beleefd als leidsmannen, al dan niet door de achterban 'gekozen'. Voor de burgers zowel als voor de overheid gaven deze institutionele arrangementen een hoge mate zekerheid over maatschappelijke verhoudingen en processen. De voorspelbaarheid van het (individuele en collectieve) gedrag was - ook in het publieke domein - groot.

Over het algemeen was duidelijk wat met wie kon worden afgehandeld. Meer en meer echter zijn die vaste vormen verdwenen. Verbindingen, sociale bindingen worden meer en meer aangegaan op 'eigen voorwaarden', in een eigen, veelal overzichtelijk en soms vluchtig sociaal domein. Er is een groei geweest naar een samenleving van, voor en door burgers (de 'civil society'), die de belichaming is van de sociale en politieke democratisering die hierboven is genoemd. Deze ontwikkeling heeft het einde betekend van de zekerheid en de voorspelbaarheid die oorspronkelijk zo kenmerkend waren voor onze (bestuurlijke) samenleving. Want niet alleen bestaat er een andere relatie met en visie op de overheid, de overheid (het politieke systeem) speelt in het persoonlijke en sociale leven een andere rol. Omdat de opvallende congruentie (samenvallend) van het sociale en politieke systeem (de verzuiling) is verdwenen.

De veelbesproken individualisering van mensen, gevoegd bij de horizontalisering van verhoudingen, geeft de bundeling van krachten in collectieve acties doorgaans een kortstondig karakter mee. Duurzaam getinte mobilisatie vergt in ons type samenleving een strakke organisatie die in culturele zin meestal haaks staat op de culturele bagage van de burgers. Fundamentalisten houden zich in Nederland in de marge op, of zonderen zich af.

De moderne communicatiemiddelen en informatietechnologische faciliteiten zijn inmiddels beslissend geworden voor snelle en massale 'mobilisatie' van de publieke opinie. Naar hun aard zijn ze kortstondig, heftig, hevig en vluchtig. De moderne media zijn uiteraard een duurzaam gegeven met fascinerende en te doordenken gevolgen. Zo maken media de macht en de machtsbronnen zichtbaar. Door de potenties - in termen van spreiding van kennis - én door de onmeetbare mogelijkheden van uitwisseling en contact tussen (groepen van) mensen democratiseert de macht op een niet-institutionele en min of meer informele wijze. Macht of veronderstelde macht wordt zichtbaar gemaakt, toont zich in al haar (on)macht, macht wordt verkruid en soms weer uitvergroet. De opvatting dat zekerheid meer in de individuele sfeer wordt gezocht en minder in geïnstitutionaliseerde, maatschappelijke verbanden - een omslag vergeleken met de gedachte van de collectivisering van individuele zekerheid die nog maar zo kort achter ons ligt - wordt genuanceerd door kortstondige, collectieve stemverheffing. Het streven naar zekerheid en het zoeken naar onzekerheid (risico's, ondernemen, werken, leren) strijden om voorrang.

In een dergelijke maatschappelijke configuratie zijn andere vormen van leiderschap en communicatie noodzakelijk. Juist in meer horizontale verhoudingen is er een welhaast structurele 'ruimte' voor leiderschap, voor het geven van richting (visie), om het anders te zeggen. Tegelijkertijd is er - tegen de achtergrond van onze culturele traditie - een structureel 'tekort' aan leiderschap. Zowel de ruimte als het tekort bieden mogelijkheden voor zowel een gezocht (gewild) als een 'opgelegd' (bijvoorbeeld door de omstandigheden) leiderschap. Hoewel Nederland op dit terrein niet overbedeeld is, dringen zich verschillende typen (en namen) op: Lubbers, Kok, Van Mierlo, Bolkestein.

Omdat de verbinding tussen leiderschap (stijl, visie, identificatie) en de overheid in ons politieke systeem broos is, komt het maatschappelijk leiderschap van de overheid in deze nieuw gegroeide situatie niet langer als een vanzelfsprekende en bepalende factor over. De maatschappelijke binding die nog niet zo lang geleden uitging van het overheidsoptreden - in de zin van een gezaghebbende toedeling van waarden - is langzaam maar zeker verschaald. Het gezag van de overheid (en de politiek) is in die situatie steeds minder een vanzelfsprekendheid geworden. Macht wordt gedeeld, andere overheden worden partner, (groepen van) burgers zijn een zelfstandige factor. Men kan het ook zo zeggen: de door de politieke democratie gewenste (sociale) democratisering maakt de verwevenheid tussen beide groter, en de politieke democratie minder zichtbaar.

In een aldus horizontaliserende samenleving - een verschijnsel dat ook wel wordt aangeduid met decentrerende (polycentrische), vanwege het feit dat er binnen de maatschappij als geheel, maar ook binnen organisaties (inclusief ondernemingen), als zodanig steeds minder sprake is van één enkel, herkenbaar sturingscentrum - betekent dit niet alleen dat de overheid reden heeft om zich te bezinnen op haar rol en positie in de samenleving. Ook voor de burgers zelf bracht deze ontwikkeling onzekerheden met zich mee. De samenleving, de burgers zoeken als het ware naar een nieuwe taal om binding en betrokkenheid, om samenhang en richting gestalte te geven. In de meer instrumentele zin wordt die taal in toenemende mate gevonden in netwerk-achtige verhoudingen enerzijds en zakelijke, afrekenbare betrekkingen anderzijds. In de meer normatieve sfeer is het zoeken naar gemeenschappelijke normen en waarden die het maatschappelijk verkeer tussen mensen in het publieke domein regelen, een uitdrukking van het streven een verstaanbare taal te vinden.

De netwerksamenleving die zich met de horizontalisering van maatschappelijke verhoudingen ontwikkelt, lijkt in snel tempo de bepalende factor te worden in het denken over bestuurlijke verhoudingen. Zowel tussen bestuurlijke organisaties als binnen organisaties zien we de uitingen van horizontalisering. Het ziet er naar uit dat we hier te maken hebben met een fundamentele sociaal-culturele trend: een omslag van hiërarchie naar zelfgekozen leiderschap, van bevelsgerichtheid naar onderhandelingsgerichtheid, met een blijvend effect op de wijze waarop de overheid inhoud wil geven aan het beginsel van de democratische rechtsstaat. De overheid is - óók omdat zij van binnenuit horizontaliseert - zoekende naar vormen van overleg en binding (contract, convenant) om met die maatschappelijke emancipatie, met die maatschappelijke versnelling en met de - daarmee samenhangende - groeiende complexiteit om te gaan. Daarbij wordt overigens - tegelijkertijd - té veel aan het oog

onttrokken de betekenis en functie van de formele structuren, met hun werkverdeling, hiërarchie en verantwoordingskaders.

Tot nog toe heeft het zich moderniserende openbaar bestuur het antwoord gezocht in een grote variatie van betrekkingen met de samenleving. De overheid heeft haar eigen organisatie - als reactie op de dynamiek in de samenleving met wie zij betrekkingen onderhoudt - buitengewoon sterk gedifferentieerd. Een langjarige ontwikkeling van functionele en territoriale decentralisatie - soms uit overtuiging, maar ook uit opportuniteit en door toeval - heeft het beeld van de overheid er echter niet bepaald scherper op gemaakt. Naarmate de overheid dichter bij de burger, de maatschappij staat, is zij als overheid - paradoxaal genoeg - onzichtbaarder geworden, veelal overigens wel 'menschelijker' in de gedaante van actieve, toegankelijke ambtelijke medewerkers. Er is dus alle reden om goed te overdenken hoe wij op langere termijn zouden moeten omgaan met de zojuist aangeduide omslag. Want steeds crucialer wordt of de overheid het dilemma kan hanteren dat zij zowel wordt aangesproken op het tijdig signaleren, het voorkomen, c.q. oplossen van maatschappelijke vraagstukken, als op de garantie van zorgvuldigheid, betrouwbaarheid en non-discriminatie.

### 3. Nadere verkenning van invalshoeken

Sociaal-cultureel onderzoek wijst uit dat in ons land het vertrouwen in overheid en politiek min of meer constant blijft. Het institutioneel vertrouwen - dat internationaal vergeleken overigens hoog scoort - evenzeer. Echter, het vertrouwen van de burger in 'de overheid' is niet als vanzelf gegeven, het wordt sterk bepaald door de mate waarin de overheid er in slaagt maatschappelijke problemen op te lossen of - beter nog - vóór te zijn. Ook de wijze waarop de overheid maatschappelijke problemen aanpakt, is van invloed op het vertrouwen dat in de overheid wordt gesteld. Dat de eisen die worden gesteld nogal eens tegenstrijdig zijn, compliceert deze eis aan de overheid. Soms wil men de overheid op grote afstand houden, dan weer moet de overheid optreden, kan het zijn direct. Mark Kranenburg spreekt in een fraai artikel van 'twee onvereenigbaarheden', inhoudende 'dat de burger een activistische overheid verlangt die hem persoonlijk zoveel mogelijk met rust laat'. Door de snelle 'massificatie' van onderwerpen door de media wordt de overheid al snel aangeroepen als 'schuldige', als adressant, als oplosser, soms bij gebrek aan beter (alternatief). Want: de daders van aangedaan leed zijn veelal onzichtbaar, onvindbaar of ongrijpbaar, de overheid is overal. Tegen de achtergrond van de bovengeschetste ontwikkelingen is er een zodanige verandering in de relatie tussen overheid en samenleving ontstaan, dat de aansluiting van de samenleving op overheid en bestuur een probleem is geworden. En waar geen relatie is of waar deze relatie niet wordt gewenst, is het (begrip) vertrouwen een onbruikbare categorie. We zijn echter niet helder geweest waar het gaat om duidelijk te maken waar de overheid wél of niet op kan worden aangesproken. Door verzelfstandiging en privatisering is het beeld van de overheid vergruisd; de 'time-lag' tussen beeld en werkelijkheid is in veel gevallen (nog) niet overbrugd. Waar is de overheid nu wel of niet verantwoordelijk voor?

Dit alles houdt in dat de overheid (de politiek) helder dient aan te geven dat lang niet alles meer van haar kan worden verwacht en dat zij verwijst naar die instanties die die verantwoordelijkheid wel hebben. Toch zijn we dat vertrouwen en politiek zich moeilijk kunnen, dan wel willen onttrekken aan de soms wat ongerichte roep om verantwoording en controle. Hierdoor ontstaat een discrepantie tussen wat overheid en politiek daadwerkelijk vermogen en wat hen wordt aangerekend. Door onhelderheid over verantwoordelijkheid, sturing en regie van de overheid is er - als het er écht op aankomt, als het spannend wordt - een kloof ontstaan tussen norm en feit. Burgers weten daardoor niet goed waaraan zij toe zijn, of hullen zich - calculerend - in quasi-onwetendheid. Verwachtingen worden vaak niet waargemaakt, soms alleen al omdat zij zich op het verkeerde adres - de overheid - richten.

Omdat overheid en politiek niet goed weten te definiëren wat al dan niet terechte aanspraken zijn, wijzen media - als voertuigen van de (veronderstelde) publieke opinie - in toenemende mate op de bovengenoemde lacunes. Het is uiteraard hun democratische taak om daarop te wijzen. Zij geven stem aan - opgewekte of werkelijke - gevoelens van onbehagen. De massaliteit van de media en de hoge ritmiek en frequentie zorgen voor een constante 'nervositeit' in vooral de politiek. De 'message' is die van de massa geworden.

In deze zin is de ontwikkeling van de netwerkmaatschappij óók te interpreteren als een zekere terugval naar een als wat 'ouderwets' te betitelen situatie. Want modern is: georganiseerd, zichtbaar, transparant, afrekenbaar en openbaar. In de woorden van J.P.H. Donner (WRR): 'Een prominente hoedanigheid waarin de moderne overheid hierbij optreedt, is de wet - en regelgever, teneinde door middel van de bescherming van aanspraken, rechten en door plichten het maatschappelijk verkeer te ordenen en te sturen's. Moderne eisen van controlebaarheid en voorspelbaarheid worden door de huidige trend echter onder stevige druk gezet. Dat is hinderlijk voor burgers, en dat stelt de overheid - van wie een adequate reactie en liefst een optimale anticipatie wordt verwacht - voor grote problemen. Het vertrouwen komt op het spel te staan. Het is een fundamentele vraag hoe met deze maatschappelijke vertrouwenskwesitie om dient te worden gegaan.

Een moderne vorm daarvan - de betrouwbare, voorspelbare overheid - zijn de beleidsafspraken (incl. financiën) voor de (soms) heel lange termijn. Deze, in haar effect depolitiserende modernisering wint aan invloed. Zij staat op gespannen voet met het ritme van het politieke proces (één jaar, maximaal vier jaar).

Overheid en politiek zullen zich zó moeten inrichten dat tegelijkertijd recht wordt gedaan de geschetste, onomkeerbare maatschappelijke ontwikkelingen, als aan het uitgangspunt van een presterende overheid die activiteiten onderneemt en diensten verleent die het vertrouwen van burgers kunnen verwerven. Maatregelen die het probleemoplossend vermogen van de overheid kunnen versterken, moeten daarbij vergezeld gaan van een realistische bepaling van de eigen, soms beperkte mogelijkheden van de overheid. Daarover dient dan in alle duidelijkheid naar de burgers en naar maatschappelijke instellingen te worden gecommuniceerd. Verheldering tussen regering en parlement kan dan ook zéér dienstig zijn.

#### Juridisering van het openbaar bestuur

De actuele uitdrukking van de onzekerheid die in het maatschappelijk bestel is geslopen is de juridisering van het openbaar bestuur, van de relatie tussen burgers en het openbaar bestuur. Met het begrip juridisering wordt bedoeld dat verhoudingen binnen de overheid, tussen de overheid en burgers en tussen burgers onderling voorwerp zijn geworden van een steeds fijnmaziger net van regels, procedures en waarborgen die door de rechter worden gewaarborgd. Juridisering is eveneens de uitdrukking van de emancipatie van (grote groepen van) burgers. Juridisering kan ook worden gezien als een poging tot horizontalisering van verhoudingen; twee partijen maken zich als het ware aan elkaar gelijk en beroepen zich op de onafhankelijke rechter voor het doorhakken van de knoop.

Juridisering maakt het (politiek) democratisch tekort zichtbaar. Juridisering maakt overigens ook complexe situaties hanteerbaar en vermindert onzekerheden in het maatschappelijk verkeer. Op zichzelf is de juridisering

(dus) een te begrijpen antwoord op de ontwikkelingen die hierboven zijn beschreven. Tot op zekere hoogte is het een onvermijdelijk verschijnsel dat door ontwikkelingen in het openbaar bestuur (de politiek) overigens zelf ook is opgeroepen. Kort aangeduid: te veel en veel te ingewikkelde wetgeving, bij gebrek aan heldere denkbeelden en keuzen. Of: 'Het waarborgen van zekerheid is op het oog de gemeenschappelijke noemer geworden waaronder het hele overheidsoptreden kan worden gebracht. In dat kader zijn overheid en vervolgens weggestemd of verweven geraakt. De ondernemer die zijn beleid op voorhand en tot in details zou willen vastleggen in procedures en regels, zou eerst voor gek en vervolgens failliet worden verklaard. Daarentegen wordt een regering die hetzelfde nalaat, eerst als onbetrouwbaar op willekeurig despoet bestempeld en vervolgens weggestemd of weggejaagd'. De ontwikkeling van het openbaar bestuur kenmerkt zich dus door een overspannen verschuiving in de richting van wet- en regelgeving. Die ontwikkeling is zichzelf gaan voeden. Want, is eenmaal gekozen voor wetgeving als instrument om beleid te maken, dan zal ook de verdere beleidsontwikkeling in die termen worden gegoten.

Met het verschijnsel juridisering wordt de conflictoplossing 'geïndividualiseerd'. Inmiddels is de juridisering een maatschappelijk probleem geworden. De rechter belandt - ongevraagd - op de stoel van de bestuurder-, een ongewenste vermenging van domeinen dreigt. En burgers en hun organisaties zijn steeds meer geneigd buiten de politieke arena hun recht, c.q. hun gelijk te halen; calculerend gedrag van burgers is daarbij in toenemende mate maatgevend geworden. Juridische betrekkingen vervangen sociale en politieke relaties en dito afspraken en oplossingen. We zijn hard op weg naar een transactiemaatschappij waarin nut en noodzaak de sleutelbegrippen zijn. Democratische besluitvorming wordt gemarginaliseerd, ook dát is verplaatsing van de politiek.

Juridisering is, in extremo, een uitdrukking van het primaat van het eigenbelang. Een ontwikkeling in die richting past niet goed in de culturele traditie van ons land, waarin eigenbelang altijd - zij het niet altijd zonder slag of stoot - op de grenzen liep die door gemeenschappelijke, solidaire oriëntaties werden gesteld. Verdraagzaamheid, en gemeenschapszin zijn aldus de waarden die het individuele belang hebben kunnen corrigeren. Overheid en politiek zijn urgent aan zet als het erom gaat die normatieve oriëntaties in politiek, recht en bestuur tot gelding te brengen. Wij dienen de oprukkende 'claimcultuur' op gepaste afstand te houden.

Als richtingwijzers daarbij kunnen in elk geval de verbetering van de kwaliteit van wetgeving, het versterken van het instrument van (rechts-) bemiddeling en de verhoging van de zorgvuldigheid van en de ruimte voor het beleidsproces dienen. Het is goed ook de relativering van de betekenis van het instrument van wetgeving, die de Raad van State ons voorhoudt, in gedachten te houden: 'De vooronderstelling die aan elke wetgeving ten grondslag ligt, dat de maatschappelijke werkelijkheid en haar ontwikkeling op voorhand in algemene regels gevat kan worden, gaat niet altijd (meer) op. Door de toenemende diversiteit en veelkleurigheid van de samenleving is er steeds minder sprake van gemeenschappelijke achtergronden, algemeen aanvaarde opvattingen en gelijkgerichte belangen'.

### **De vergruizing van de overheid**

De overheid heeft op de hierboven geschetste ontwikkelingen in de samenleving gereageerd op een wijze die heeft geleid tot een zeer gevarieerde relatie met de samenleving en een zeer gedifferentieerde organisatie van de overheid. Verfijnde, soms op beperkte situaties toegesneden regelgeving, een indrukwekkende bestuurlijke dichtheid en een complex samenstel van privatisering, verzelfstandiging en overheidstaak zijn de kenmerken van die reactie. De grote groei van het aantal zelfstandige bestuursorganen is in dit verband veelzeggend.

Beleid, uitvoering en toezicht (de drie-eenheid van het bestuur) zijn in de afgelopen jaren steeds meer van elkaar onderscheiden, uit elkaar gelegd, op verschillende plaatsen ondergebracht. De bedoeling was vaak de politieke sturing en verantwoordelijkheid helderder te krijgen, met name door activiteiten op afstand te zetten. En dat heeft een eigen dynamiek gekregen. Onze veelsoortige democratie is hierdoor in zekere zin voorzien van tal van bestuurlijke 'bypasses'. De overheid is daardoor vergruisd geraakt. Maatschappelijke en bestuurlijke betrekkingen zijn zo gecompliceerd geworden dat er inmiddels fundamentele problemen zijn in de sfeer van inzichtelijkheid, toegankelijkheid en verantwoordelijkheid.

In deze - tegelijkertijd optredende - vormen van fragmentatie én vervlechting is het niet eenvoudig om verantwoordelijkheden te omschrijven, te vinden, te articuleren en zichtbaar te maken. De ondoorzichtigheid van de publieke taakverdeling (waar zit de macht, bij wie moet je zijn, wie kun je waarop afrekenen, waar zijn 'checks and balances' bij de uitvoering van besluiten en maatregelen?) lijkt - in onze 'volle' democratie - te leiden naar een zeker democratisch tekort, te zien in termen van competentie, moed, visie, verantwoording en wil van het democratisch-politieke systeem. En weerbare burgers zoeken inmiddels ook een weerbare overheid.

Hier geldt dus dat de overheid als het ware in een spagaat terecht is gekomen: de antwoorden op de horizontalisering (pro-activiteit, interactiviteit, partnerschap) staan in wezenlijke spanning met de handhaving van de claim - waar het om essentiële samenlevingsstaken gaat - op het primaat van maatschappelijk inrichting en het doen van normatieve, richtinggevende uitspraken. Ministers worden immers wel op alles aangesproken. Die spanning leidt tot veel wrijvingswarmte, publiek ongemak, en publieke en politieke onvrede.

De spanning is er ook tussen horizontalisering en de ruimte voor, c.q. het tekort aan leiderschap in de zin van normering en waardenoedeling. Het is daarom een indringende opdracht om te zoeken naar verheldering op dit punt; het vergt een extra inspanning om hier een doorbraak te bereiken. Mogelijk ligt het antwoord in een scherpe en duurzaam getinte vastlegging in welke domeinen de overheid normatief en gezaghebbend wil en kan zijn, en in welke domeinen de keuze wordt gemaakt - gelet op de aard van het maatschappelijke veld - voor meer horizontale sturingsrelaties.

Het zal er in komende jaren vooral om moeten gaan om nieuwe vormen van controle, toezicht en democratisering te ontwikkelen die recht doen aan de eisen van zeggenschap, betrokkenheid en normstelling, maar die tegelijkertijd verantwoordelijkheden - en de verwachtingen die burgers en instellingen daaraan mogen verbinden - helder maken.

### **Het bereik van de overheid**

De opvatting dat de overheid niet alles zelf kan - als die gedachte ooit al serieus is genomen - heeft inmiddels de status van vermoeide gemeenplaats gekregen. Hoewel nog te bezien staat of de overheidsmacht de afgelopen decennia zo sterk is teruggelopen, is zij in ieder geval wel ideologisch sterk gerelativeerd. De emancipatie van burgers en maatschappelijke organisaties, de gegroeide concurrentiekracht van andere maatschappelijke domeinen, de olopende snelheid van maatschappelijke processen en de toenemende complexiteit van maatschappelijke verhoudingen hebben daaraan bijgedragen. Ook komen hier de complicerende effecten van het begrip 'ontgrenzing' in beeld. Feitelijke ontgrenzing (het wegvallen van Europese binnengrenzen bijvoorbeeld),

abstracte ontgrenzing (zoals met name het wegvallen van grenzen van tijd en ruimte ten gevolge van ICT-ontwikkelingen) en ook bestuurlijke ontgrenzing (denk aan de vervlechting van de publieke en de private sector).

In dit besef en in reactie op de filosofie van de maakbaarheid van de samenleving, die - in het voetspoor van de door verschillende politieke stromingen ingerichte verzorgingsstaat - lange tijd prominent was, is een minder intensieve en ambitieuze overheidsrol op de agenda gezet. Dit betekent onder meer het opwaarderen van de beginselen van de markt en het (nieuwe) particulier initiatief. uitbesteding, verzelfstandiging, privatisering, sociale vernieuwing, zelfbeheer, decentralisatie, e.d.

Binnen overheidsorganisaties zelf ontstond de oriëntatie, de beklemtoning van bedrijfsmatig werken, waarbij het publieke en politieke aspect concurrentie kreeg van eisen van doelmatigheid en doeltreffendheid. Maar, zoals gezegd, tevens klonk en klinkt de roep om een aanwezige overheid -vooral als zij nodig wordt geacht - en om daadkrachtig bestuur inmiddels niet minder luid. De afnemende (morele) interventiemacht van de overheid wordt geconfronteerd met een toenemend beroep van burgers op de overheid, zeker als hun eigen (wisselende) belangen in het geding zijn; de bal wordt in veel gevallen weer bij de overheid gelegd. In die situatie ontstaat een aantal contradicties waarmee de overheid zichtbaar worstelt.

Zo is er de privatisering - waaraan een buitengewoon verstandige keuze ten grondslag kan liggen -, die zich ten principale moeilijk verhoudt met de eisen van toegankelijkheid en verantwoording die aan de overheid worden gesteld. Hier speelt ook mee dat - waar de overheid op bepaalde gebieden marktconforme waarden is gaan aanhangen - de burger naast zijn onvervreembare identiteit als politiek subject steeds meer als klant wordt beschouwd. En klanten willen - zo luidt het leerstuk van de markt - optimaal worden bediend. Hieruit wordt dan - niet onlogisch - de consequentie getrokken dat de totstandbrenging van een professionele dienstverlening (kennelijk) alleen kan worden georganiseerd buiten de ambtelijke organisatie om. Juist door veel zaken buiten het publieke domein te plaatsen, verspeelt de overheid echter een belangrijke bron van informatie over het al dan niet welbevinden van de samenleving; de overheid wordt daardoor in toenemende mate van anderen afhankelijk. Het zicht op de uitwerking van beleid en op de uitvoering in de praktijk neemt daarmee af en de mogelijkheden van effectieve beleidsvorming worden (verder) verzwakt.

In dit verband moet ook het concept van de ondernemende overheid genoemd worden, een overheid die - teneinde in samspraak met groepen in de samenleving problemen op te lossen - juist minder risicomijdend gedrag moet vertonen, terwijl de eisen van zorgvuldigheid, foutloosheid en rechtstatelijkheid onverminderd blijven gelden. Ziehier het dilemma: de overheid moet terug, maar moet tegelijkertijd voor veel zaken zorgen, opkomen en op zich nemen. En wederom: individuele ministers worden overal op aangesproken. Het zijn deze contradicties, tegenstrijdige ambities en verwachtingen, die de overheid - en de ministers in het bijzonder - kwetsbaar maken. Het is niet eenvoudig om in deze omstandigheid met dilemma's en tegenstellingen, naar verschillende kanten toe, een bevredigende opstelling te kiezen.

De stelling kan worden betrokken dat maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken leiden tot het inzicht dat een pluriforme samenleving als de onze een goed, maar moeilijk te definiëren evenwicht behoeft tussen overheid en markt, tussen bestuur en burger. Politieke stabiliteit en visie (leiderschap), structuur en verwachtingen - in een turbulente omgeving -zijn dan richtinggevende beginselen. Enerzijds is het zo dat de overheid als een spinrag door de samenleving is verweven; die verstrengeling is duurzaam. Anderzijds is het de vraag wat nog het regelbereik van de overheid is. Hoe kansrijk is nog een beroep op de interventiekracht van de overheid? Hoe is de bestuurlijke wens tot bedrijfsmatige en professionele zelfstandigheid te combineren met de politieke behoefte aan sturing en verantwoording. En wat betekent de beoordeling van deze vraagstukken voor de (toekomst van de) overheidsinstellingen? Hoe geven we - kort gezegd - een vervolg aan de vaststelling dat de overheid niet alles meer (alleen) kan? Maar ook: wat kan zij nog wel, wat wil zij nog kunnen, welke overheid is nodig voor een duurzaam, dynamisch en beschermend maatschappelijk bestel?

### **Een nieuw licht op de ministeriële verantwoordelijkheid?**

In de vertrouwensrelatie tussen parlement en ministers (kabinet, regering) staat het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid centraal. Ministers zijn het parlement informatie en verantwoording schuldig over alles wat zij - en hun ambtenaren in hún opdracht - doen en laten (Grondwet). De vertrouwensregel is het fundament van het democratisch bestel, dat echter in toenemende mate in discussie komt. Immers, tal van gebeurtenissen spelen zich af buiten het gezichtsveld van ministers, terwijl de verantwoordelijkheid daarvoor bij hen berust (de Parlementaire Enquête Commissie Vliegcramp Bijlmermeer (PECVB) is hier illustratief). Zo kunnen relatief bescheiden 'missers' tot ernstige repercuties leiden, temeer omdat - zoals eerder opgemerkt - de versnelling, onthulling en vergroting door de media, de wel of niet falende overheid(sdienaren) in de huiskamer brengt. Die 'missers' zullen - logischerwijs - toenemen naarmate het recht op en het gevoel voor het detail groeien. Het begrip detail hanteer ik niet in negatieve zin, maar in de zin van een verwijzing naar de gedetailleerdheid van regelgeving als reactie op de complexiteit van de samenleving. En daarnaast dwingt de groei van informatie tot selectie met het daarbij - per definitie - aanwezige (risico van het) tekort aan informatie, waarvoor opnieuw de minister verantwoordelijk wordt gehouden.

Een dergelijk risicoprofiel van de overheid is mede het gevolg van het feit dat trends en ontwikkelingen elkaar in snel tempo af wisselen. We leven in wat wel een 'hooggekoppelde' samenleving genoemd, waarbij grenzen zijn gesteld aan wat te voorzien en rationeel te benaderen is. In die zin is onze hoogtechnologische samenleving een 'risicosamenleving' en in hoge mate kwetsbaar door de enormiteit van samenhangen en ketens die de praktische gang zaken in de samenleving in hoge mate bepalen. Wanneer deze vaststelling wordt verbonden met het inzicht en de breed gedragen politieke wens van een democratisch, horizontaal, interactief, op de burgers en maatschappelijke organisaties georiënteerde, ondernemende overheid, dan moet een volwassen discussie over de ministeriële verantwoordelijkheid (politieke sturing en verantwoording) deze risico's een plaats geven.

Tegen de achtergrond van deze overwegingen en inzichten is de slotsom van praktisch elke exercitie op dit punt dat de formele ministeriële verantwoordelijkheid feitelijk niet of niet geheel kan worden waargemaakt en in toenemende mate fictief is. Ook wordt dikwijls één minister aangesproken en niet het collectief, terwijl veel maatschappelijke problemen liggen op het terrein van meerdere ministers en meerdere (min of meer) autonome organisaties. En tegelijkertijd houden we - als aanvaarde hoeksteen van het democratisch bestel en kern van relatie tussen regering en parlement - vast aan het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het beeld van de overheid en de politiek wordt er mede daardoor niet beter van, met afnemend (zelf)vertrouwen als begeleidend effect. En er ontstaat een effect op de bereidheid en het verlangen van burgers om in de politieke besluitvorming betrokken te worden.

Het vasthouden aan een ruime, onbegrensde uitleg van de ministeriële verantwoordelijkheid - in het politieke discours ook door mij voluit verdedigd - met tegelijkertijd het verminderen van bevoegdheden en de op-afstand-plaatsing van overheidsstaken blijkt in de politieke praktijk een moeilijk te hanteren combinatie. De feitelijke

interventiemogelijkheid neemt af, terwijl de behoefte van burgers om betrokken te worden bij besluitvormings- en beleidsprocessen toeneemt. Burgers willen antwoorden op vragen en reacties op onzekerheden die de overheid zelf niet kan overzien of voorzien. En als nieuweling in het Haagse merk ik op dat de politiek-bureaucratische verwevenheid tussen regering en parlement het zicht vaak ontneemt op wie waarvoor, wanneer verantwoordelijk is. Controle, (mede)beheer en sturing lopen soms op een voor mij onontwarbare wijze door elkaar. Door 'toko-isering' van het beleid lopen belangen en belangstelling vaak door elkaar.

De botsing tussen overheidsverantwoordelijkheid zoals door burgers (en door diegenen door wie hij/zij vertegenwoordigd wordt) begrepen en de wijze waarop die verantwoordelijkheid daadwerkelijk en feitelijk kan worden waargemaakt, is aldus onontkoombaar. Toegespitst op 'de minister': hij heeft de mogelijkheid in van een tijdig ingrijpen van de minister als hij aanwijzingen heeft dat het niet goed gaat. Daarbij dient de rechtspositie de politieke interventie in een dergelijke beheerskwesitie, met andere woorden een doortastend optreden van de minister niet in de weg te staan. Deze kant van de medaille is de laatste jaren nauwelijks in beeld gebracht.

Het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid dient, voor zover het aantoonbaar falen van de ambtenaar/ambtelijke leiding betreft onder directe verantwoordelijkheid van de ministers betreft, congruent te zijn met de tucht van de sancties die toegepast moeten worden. Dat houdt ook de mogelijkheid in van een tijdig ingrijpen van de minister als hij aanwijzingen heeft dat het niet goed gaat. Daarbij dient de rechtspositie de politieke interventie in een dergelijke beheerskwesitie, met andere woorden een doortastend optreden van de minister niet in de weg te staan. Deze kant van de medaille is de laatste jaren nauwelijks in beeld gebracht.

In elk geval zouden consequenties getrokken kunnen worden uit het gegeven dat wij in onze bestuurlijke verhoudingen ruimte geven aan al dan niet ambtelijke diensten en organisaties - en in belangrijke mate ook van (semi)particulier initiatief - voor de uitvoering van overheidstaken. Het zou dan in de rede liggen ook een bepaalde 'foutenmarge' als feitelijkheid te aanvaarden. Het politieke debat zou niet zozeer over de verantwoordelijkheid voor min of meer incidentele fouten moeten gaan, maar over de marge die als acceptabel wordt ervaren en over de vraag of bepaalde zaken al dan niet die discretionaire ruimte van de ministeriële verantwoordelijkheid te buiten gaan. Ook de communicatie van de overheid in de eigen organisatie zou moeten zijn gericht op de aanvaardbaar geachte bandbreedtes en de wijze waarop daarmee kan worden omgegaan. Het indringende debat over de relatie tussen het politieke domein en het bureaucratische domein, over de omgang tussen politici en ambtenaren krijgt vanuit die invalshoek meer ruimte en realiteitszin.

### De kwaliteit en integriteit van de rijksdienst

De organisatie en het functioneren van sommige ambtelijke diensten zijn recent volop onder onze aandacht gekomen. De rapportage van de PECVB heeft daartoe een belangrijke impuls gegeven. Maar ook geeft de complexiteit van ons bestuurlijk stelsel alle reden om opnieuw op dit punt overzicht te verschaffen en grenzen in gesprek te brengen. De rol, positie en het functioneren van de rijksdienst verdienen een fundamentele doordenking; bezien moet worden waar verbeteringen mogelijk zijn. Twee invalshoeken zijn daarbij in het bijzonder van belang. De organisatie van overheidsorganisatie - zoals eerder betoogd complex en gedifferentieerd - moet onder de loupe worden genomen op de inzichtelijkheid en toegankelijkheid van aansturing en verantwoordelijkheid. En daarnaast gaat het om de kwaliteit van de ambtelijk diensten en de vormgeving van de ambtelijke professie.

In meer algemene zin kan worden vastgesteld dat ten aanzien van de beide benaderingen zich een zelfde ontwikkeling heeft voorgedaan als in de verhouding tussen overheid en samenleving. Kenmerken van die ontwikkeling zijn een grotere specialisatie, vergroting van de eigen verantwoordelijkheden van ambtelijke medewerkers, een pro-actieve en toegankelijke insteving en dus een meer ondernemend gedrag, mét de nog onvoldoende erkende (vastgelegde)noodzaak van aanvaarding van de risico's die daarbij passen.

De organisatie en werkwijze van de overheid en de verbinding tussen (de onderdelen van het) overheidsapparaat moeten zo zijn ingericht dat bestuurders daadwerkelijk in staat zijn over het overheidshandelen ten overstaan van de democratisch gekozen volksvertegenwoordiging verantwoording af te leggen. Coördinatie, samenhang en politieke sturing moeten zowel dicht bij elkaar gebracht worden als met betrekking tot onderlinge taakafbakening worden verduidelijkt. Door de toegenomen privatisering en verzelfstandiging zijn de verbindingen losser geworden en de politieke hoofdpunten moeilijker grijpbaar. En wanneer de overheid en de burgers elkaar ontmoeten op het terrein waar min of meer zelfstandige organisaties overheidstaken uitvoeren, is er het risico van een zekere doofheid voor geluiden uit de samenleving. En een nog steeds te geringe interesse voor de effecten van beleid, van behandeling (vgl. sociale zekerheid, gezondheidssector, welzijnssector).

Privatisering en verzelfstandiging hoeven geen bezwaren op te leveren indien een aantal heldere keuzen worden gemaakt over de randvoorwaarden die aan verzelfstandiging en privatisering worden gesteld. Met name de vraag in hoeverre men nog politieke aansturing (en dus verantwoordelijkheid) wil en waaruit die sturing dan zou moeten bestaan, zou centraal moeten staan. Een heldere keuze over de vraag of men de verzelfstandigde instellingen in die zin nog tot de overheid wil rekenen of als een echte marktpartij wil laten opereren moet vaker en indringender aan de orde worden gesteld en vervolgens vastgesteld. En de keuzen op dat veld moeten naar alle partijen toe goed gecommuniceerd worden, opdat wij een zo scherp mogelijk begrenzing weten te bereiken van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het is dus een cruciale vraag wat er wordt ondernomen om te komen tot verbeteringen in de organisatie en het functioneren van de rijksdienst om het beginsel van ministeriële verantwoordelijkheid voluit en realistisch in te vullen. Daarvoor zijn verschillende opties beschikbaar. De versterking van de politieke coördinatie en sturing, de verbetering van de interdepartementale coördinatie, de verheldering van relaties tussen kerndepartementen en zelfstandige bestuursorganen en de verbetering van de (interbestuurlijke) informatievoorziening springen naar mijn mening het meest in het oog.

De ambtelijke werkverhoudingen - de tweede lijn - hebben zich sinds enkele jaren stormachtig ontwikkeld. Professionalisering en vermaatschappelijking zijn hier sleutelbegrippen. De 'klassieke' ambtenaar is op de terugtocht. Voor zover nog niet al duidelijk: het Weberiaanse bureaucratische model met de ijkpunten van hiërarchie, specialisatie, deskundigheid, onkreukbaar - hoe belangrijk nog steeds als fundament ook - voldoet zeker niet meer in alle volledigheid. De onvoorspelbaarheid van de maatschappelijke situatie en de nieuwe eisen die aan ambtenaren en diensten worden gesteld - van directieven naar samenwerking, van regelgeving naar visie en van specialisme naar samenhang - leidt onherroepelijk tot een herdefiniëring van de bureaucratische organisatie en de ambtelijke professie. De rijksdienst is aan modernisering toe. Slagwoorden zijn hier: de herdefiniëring van de (voormoedige) 'public servant', ontkokering, mobiliteit en - last but not least - een human resources development'-beleid

Het zal er in toenemende mate om moeten gaan te komen tot een communicatief, intelligent en creatief ambtelijk apparaat en een integere, op maat gesneden organisatie. De overheidsorganisatie dient van hoogwaardige

kwaliteit te zijn, een voorwaarde voor een overheidsoptreden waaraan terecht hoge eisen worden gesteld. Het gaat dan om de bevordering van ambtelijk vakmanschap, inspanningen ten aanzien van de ambtelijke integriteit - waarbij leidraad is dat ambtenaren zich te allen tijde ervan bewust moeten zijn dat zij werken onder ministeriële verantwoordelijkheid -, én de bezinning op de aard en consequenties van de specificiteit van de ambtelijke status.

### **De toekomst van decentralisatie en subsidiariteit**

De overheid is méér dan de rijksdienst. Ook de interbestuurlijke verhoudingen zijn onder invloed komen te staan van de maatschappelijke trend van horizontalisering. Het inzicht heeft veld gewonnen dat overheveling van taken en verantwoordelijkheden als bestuurlijk-politiek beginsel in een (te sterk) gecentraliseerd Nederland een verkieslijke weg is, zowel ter ontlasting van de centrale overheid als ter bevordering van de democratie op het aangelegen bestuurlijke niveau. Ook hier geldt dat overheidsmacht steeds meer met anderen wordt gedeeld: de andere overheden zijn partners geworden (bestuursakkoorden), maatschappelijke organisaties medespelers in de politiek-bestuurlijke arena.

Bestuurlijk partnerschap kan bijdragen aan het op een schaal brengen van overheidsverantwoordelijkheden waar deze het best kunnen worden behartigd: zo dicht mogelijk bij de samenleving. De maximale doorvoering van decentralisatie en subsidiariteit is daarbij het meest geschikte antwoord op de noodzaak van samenhang van overheidstaken op de verschillende territoriale niveaus. De vervlechting van maatschappelijke problemen en de eis daar samenhangend mee om te gaan, vraagt immers om een zoveel mogelijk verhelderde, maar tevens complementaire uitoefening van overheidstaken.

Omdat - zoals gezegd - de stelregel zou moeten zijn dat het meest geschikte aangrijpingspunt voor beleid de schaal is die voor dát beleid het dichtst bij de betrokkenen ligt, komt het gemeentelijk niveau bij uitstek in het vizier. Ook vanuit de verdieping van de democratische participatie verdient een dergelijke consequente decentralisatie naar het lokale niveau de voorkeur. In dat verband is herziening van de verhouding tussen democratische macht en tegenmacht (van monisme naar dualisme) een belangrijke weg om de democratie extra spankracht, vitaliteit en beslissingscompetentie mee te geven (vgl. de commissie Elzinga).

Een belangrijke tweede reden om complementair bestuur te bepleiten en te kiezen voor verdergaande decentralisatie houdt verband met observaties in eerdere paragrafen. Het centrale niveau raakt op tal van punten overbelast, niet in de laatste plaats op het punt van de verantwoording. Wat nodig is, is een 'ontpropping' van dat centrale niveau. Het op verstandige wijze toedelen van overheidstaken - met de daarbij passende stelregel van geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid en geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid - biedt een goed perspectief op de noodzakelijke stroomlijning van ons politiek-bestuurlijke bestel.

Per saldo leidt deze benadering ertoe dat onze interbestuurlijke verhoudingen een verdere verheldering ondergaan. De vraag wordt steeds klemmender - kijkend naar de oogverblindende bestuurlijke lappendeken welke bestuurslaag het meest geschikt is voor welke taak en of die taak dan ook daar gelegd is. Daarmee komt ook de rol van het middenbestuur nadrukkelijk in het vizier. Wat abstracter geformuleerd gaat het om de doordenking van de vraag of 'het huis van Thorbecke' - met zijn vele aanbouwsels, tussenverdiepingen en achterkamertjes - op termijn wel houdbaar is.

### **De Grondwet in Europa, naar een Europese Grondwet?**

Binnen een ruimere beweging van globalisering oefent het proces van Europese integratie toenemende invloed uit op de beleidsvrijheid van de nationale staat. Via de harmonisatie van wet- en regelgeving binnen de EU, vanwege de convergentie van wet- en regelgeving als gevolg van concurrentie in de EU en door anderszins toenemende internationale vervlechtingen door het vrije verkeer van goederen, arbeid en kapitaal.

Nu stelt het subsidiariteitsbeginsel binnen de EU wel algemene grenzen aan de taken die op internationaal niveau terecht kunnen komen, maar de taakverdeling die feitelijk tot stand komt lijkt de resultante te zijn van een politiek/ambtelijk krachtenspel. Tegen deze achtergrond is het van belang te bezien welke verder weg liggende perspectieven er zijn die van betekenis kunnen zijn voor de nationale beleidsruimte. Invalshoek daarbij is - als fundament en symbool van optimale nationale ruimte - de bestendigheid, de zeggingskracht van de nationale Grondwet. Drie aspecten zijn daarbij met name van belang: de bestuurlijke gelaagdheid van Nederland, de toekomst van de nationale Grondwet en het perspectief van een Europese Grondwet, mede in het perspectief van de vooruitzichten op de wenselijkheid van het opheffen van het democratisch deficit (en wélk democratisch tekort dan wel?).

### **Het leiderschap van de politiek**

Naast het directe uitvoerende overheidsdomein zien we ook op het terrein van de politiek ingrijpende - en vergelijkbare - kwesties die samenhangen met de ontwikkelingen die in het begin van dit essay zijn geschetst. Zo is er de vrij algemene erkenning van het tekort aan een samenbindend, normatief kader, gevoegd bij de noodzaak dat normatieve kader te herijken en zelfbewust uit te dragen. Het gaat hier om de spelregels voor het maatschappelijk verkeer; bij uitstek een taak voor politici. Dat vereist durf tot (maatschappelijk) leiderschap, waar een zekere aarzeling en gêne waarneembaar is. Ook op dit punt ligt er echter een rechtstreekse lijn naar de horizontaliseringstrend.

Horizontalisering vraagt om maatschappelijk en politiek leiderschap. Wie die handschoen niet ziet en oppakt, werkt mee aan wat wel 'de verplaatsing van de politiek' is genoemd. Richting, visie en leiding zijn de sleutelbegrippen in een 'volle' democratie. Persoon en beweging, persoon en institutie (partij) worden meer en meer met elkaar vereenzelvigd. Authenticiteit, expressiviteit en het vermogen om te communiceren zijn belangrijke ingrediënten die vragen om een rechtstreekse democratische uitspraak van burgers. Ook hierin past de dualisering van het politieke systeem. Trouwens, de turbulenties die zich op het politiek-staatkundig terrein voordoen - sommige onderwerpen hebben al een lange geschiedenis - illustreren m.i. de overgangssituatie waarin ons politiek systeem zich bevindt. Ik voorspel dat deze turbulenties de voorbode, c.q. de expressie zijn van ingrijpende veranderingen die één gemeenschappelijk kenmerk hebben, namelijk de noodzaak om te zoeken naar een directe verantwoordingsrelatie tussen het volk en zijn vertegenwoordigers.

De noodzaak om met visie en leiderschap ons politieke systeem - in de geest als hiervoor aangeduid - te veranderen, wordt nu misschien te veel aan ons oog onttrokken omdat onze samenleving al vele jaren op tal van materiële fronten de wind mee heeft en niet serieus 'bedreigd' wordt. De politiek wordt dus - behoudens in het geval van incidenten - niet daadwerkelijk op 'systeem-bestendigheid' getest.

## Een partijloze democratie?

Met de horizontalisering - een vorm van machtsdeling en machtsversluiting - verspreidt verantwoordelijkheid zich. Een niet gering nadeel (effect) is dat burgers minder goed (kunnen) weten en zien 'wie waarover gaat'. Evenzeer veranderen organisatievormen van burgers zich. Zonder te stellen alsof het in voorbije tijden zo was dat grote delen van de bevolking politiek actief was via politieke partijen - dat zou een verkeerd beeld zijn, want het lidmaatschap beliep ca. 10% van het electoraat - kan wel worden vastgesteld dat politieke partijen vroeger een onderdeel vormden van een breed vertakt systeem van levensbeschouwelijke zuilen; dat brede systeem als zodanig was wel de politieke uitlaatklep voor velen.

Juist op dat punt heeft een fundamentele wijziging plaats plaatsgevonden die het politieke systeem indringend heeft beïnvloed. Omdat de meeste politieke organisaties hun maatschappelijke basis zijn gaan missen, wordt de politiek meer en meer bedreven door een verzelfstandigde groep. De binding van die groep met maatschappelijke groeperingen is veel minder vanzelfsprekend geworden, al is men vaak naarstig op zoek. De voeding en voeling van de politiek - inhoudelijk en persoonlijk - leidt daar ernstig onder. De politieke vertegenwoordiging komt in de meeste gevallen tot stand via een meritocratische, competentie-georiënteerde toets door deskundigen en 'partijtoppers'. De ontbrekende schakel met het volk wordt - vaak onbewust - als steeds knellender ervaren.

Het gevaar van deze vorm van selectie - waaraan slechts enkelen zich, in het huidige systeem, kunnen onttrekken door een grote populariteit - is dat de natuurlijke democratische voeding door de samenleving (de achterban van kiezers) gebrekkig is. Daardoor ontstaat het gevaar dat maatschappelijke onderstromen niet worden geregistreerd. We moeten ons terdege realiseren dat we op dit fundamentele terrein op een kruispunt van wegen staan: aanvaarden we de ontwikkeling zoals die zich nu aan ons voordoet en laten we dat min of meer op haar beloop, of kiezen we voor veranderingen in ons politieke systeem die de band tussen bevolking en vertegenwoordiging kunnen aanhalen? Het antwoord lijkt voor de hand te liggen.

Politieke partijen - de voertuigen van onze (politieke) democratie - komen momenteel steeds minder in beeld. Politieke organisaties zijn niet meer het verlengstuk van een maatschappelijke of religieuze beweging maar, zijn steeds meer een 'vereniging onder de verenigingen'. De meningsvorming en gedachtebepaling van burgers is veel diffuser geworden. Media, nieuwe media - de mogelijkheden die ICT biedt voor directe communicatie tussen burger en overheid en voor meningsvorming van 'gelijken' kunnen moeilijk worden overschat - en one-issue-bewegingen zijn in die zin concurrerend voor de politieke partijen. Sommigen menen zelfs dat meningsvorming zich vooral buiten politieke partijen voltrekt.

Ook de eerder genoemde ruimte voor visie en leiderschap slaat op politieke partijen terug. Als niet meer of onvoldoende de normen- en waardendiscussie vanuit de politiek als belangrijke opdracht wordt gezien, als niet de politiek een 'sense of direction', soms een 'sense of urgency' aan de samenleving kan aanreiken, dan verliest de politiek - met als dragers: de politieke partijen - veel van haar reeds bescheiden aantrekkingskracht. Het verschraken van die politieke functie - volgens sommigen nu al niet meer dan een recuteringsmechanisme voor politieke functies - doet mensen zich van de politieke partijen afkeren.

Politieke partijen zitten, al met al, in ernstige problemen: in ledenaantallen, in participatie van die leden en in de kwaliteit van kernfuncties in de sfeer van mobilisering, recrutering en programmering. De conventionele politieke organisatievorm staat door deze langjarige ontwikkeling serieus onder druk-, andere vormen van democratische betrokkenheid komen op.

Met de dreigende marginalisering van de politieke partijen is geenszins gezegd dat de behoefte van burgers aan maatschappelijke binding wezenlijk afneemt. Integendeel, burgers zoeken dat nog steeds. (Zelf)binding en maatschappelijke organisatie van en door burgers verandert wel van vorm. De behoefte aan binding en cohesie krijgt uitdrukking in idolen, in sport, in betrokkenheid op de lokale gemeenschap, in doelgerichte organisaties. Sociaal-cultureel onderzoek bevestigt telkens weer een grote maatschappelijke betrokkenheid van burgers. Ook wijst recent onderzoek uit dat tweederde van de bevolking maatschappelijk actief was - via sport, wijkorganisaties, vakbonden, vrouwenbonden, e.d. - en dat ook de participatie in het politiek-bestuurlijke veld weer toenam. In het laatste geval niet via binding aan politieke partijen, maar meer via het aanspreken van lokale politici, het bezoeken van verkiezingsbijeenkomsten of het deelnemen aan een actiegroep. En eveneens veelzeggend is dat een meerderheid van de bevolking zich voorstander noemt van staatkundige vernieuwing. De gekozen minister-president, de gekozen burgemeester en de invoering van het referendum scoren hoog.

Men kan natuurlijk - en dat doen sommigen - optimisme ontleen aan die florerende sociale democratie van de 'civil society', de samenleving voor en door burgers vormgegeven. Zij lijken de politieke invulling van hun burgerschap minder prominent op te pakken, waarmee het einde van onze 'party-political society' in zicht komt? Is er sprake van een onomkeerbaar of een conjunctureel proces? Ik meen dat de positie van politieke partijen duurzaam onder druk zal blijven staan. Ook is het een vraag welke factoren een rol spelen in de oorzaken van deze non-participatie in politieke partijen, wau burgers overigens zeer actief zijn. De vraag is ten slotte hoe wij met een en ander wensen om te gaan: is het tij te keren, en hoe dan? Of doen we er goed aan te buigen voor de terugtrek van politieke partijen, en te zoek naar nieuwe organisatievormen van het democratisch karakter van onze samenleving? Van groot belang voor deze vraagstelling is wel hoe wijzigingen in het kiesstelsel een (structurele) voeding kunnen geven aan de noodzaak zich al dan niet duurzaam te organiseren in een politieke vereniging.

## 4. Slot

In de voorgaande paragrafen is aangegeven dat er verschillende thema's zijn die - vanuit het besef van fundamentele horizontalisering van maatschappelijke verhoudingen - kunnen worden verkend. In dit essay zijn - stellig ook persoonlijk getinte - observaties gedaan die bedoeld zijn een bijdrage te leveren aan het debat over de vitaliteit van de democratie. De sociale democratie staat er goed voor, de politieke democratie - met een stevige institutionele verankering (de Grondwet e.d.) - is aan revisie toe, maar wordt er vanaf gehouden door gewenning aan de verwenning. De verwenning van een redelijk stabiele sociale en economische situatie.

Ik herhaal dat het allereerst gaat om het stellen van die vragen, waarmee wij mogelijk kunnen komen tot een gedeelde beoordeling van de maatschappelijke ontwikkelingen waarop wij hebben te reageren. De rode draad die wat dat betreft in het bovenstaande betoog zichtbaar is, is tweeledig. De culturele en sociale democratisering is z6 sterk ontwikkeld en in onze maatschappij geworteld, dat zich een duurzame wijziging in de verhoudingen tussen samenleving, overheid en politiek heeft voltrokken. De stelling is vervolgens dat de overheid en de politiek die omslag nog onvoldoende hebben erkend en verwerkt in ons politieke systeem, ons bestuurlijk stelsel en onze overheidsorganisatie. Nodig is derhalve het geven van richting in de huidige periode van verandering van verhoudingen en veranderde verhoudingen. Daarin ligt ook voor het kabinet een taak en uitdaging. Met een summier aanduiding van vier aspecten van die uitdagende veronderstelling wordt dit betoog beëindigd.



In de eerste plaats zal het er in toenemende mate om moeten gaan dat overheid en politiek - het kabinet voorop - waarden en normen 'achter de politiek' zichtbaar maken, ontwikkelen, articuleren en uitdragen, en vervolgens stevig en helder inzetten op de naleving daarvan. Samen met de ontwikkeling van een doeltreffende processturing, opdat de maatschappelijke interactie optimaal kan zijn, hebben we hiermee de komende jaren een kernfunctie van de overheid getypeerd. Gezaghebbend richting geven, dat zal de opdracht zijn. Bijvoorbeeld: een enthousiasmerende aanpak van het versterken van de sociale cohesie (omdat wij elkaar nodig hebben'), met een concreet actieprogramma.

In de tweede plaats zal meer moeten worden geïnvesteerd in het scherper maken van keuzen ten aanzien van de vraag wat wel en wat niet tot het publieke domein en tot de verantwoordelijkheid van de overheid gerekend mag worden. Een verheldering van het huidige hybride systeem is een belangrijke opdracht, teneinde de inzichtelijkheid en de toegankelijkheid van de overheid te vergroten.

In de derde plaats moet met kracht worden gezocht naar nieuwe mogelijkheden om de binding tussen vertegenwoordiging en bestuur enerzijds en electoraat en achterban anderzijds door staatkundige vernieuwingsvoorstellen op de rails te zetten. Intussen moeten alle mogelijke drempels die kiezers van het stemmen afhouden worden geslecht (openingstijden en -dagen; stemmen per post en elektronica; meer stembureaus, e.d.). De vitaliteit van onze democratie vraagt om een serieuze herbezinning.

En ten slotte is er 'de werkwijze van de regering' zelf. Ook daar liggen belangrijke aanzetten voor een nieuwe richting. De te verkennen opties zijn: een door collega De Vries onlangs (opnieuw) geopperde gedachte van een op de overheersende maatschappelijke vragen gebaseerd kernkabinet, ondersteund door (meer) onderministers op sectorale portefeuilles, een - om daarop in te kunnen spelen - flexibeler en anders georganiseerde ambtelijke dienst, die is gericht op beleids- en strategievorming; en de verkenning van mogelijkheden van directe democratische controle - ook via het parlement -op uitvoering van overheidstaken door verzelfstandigde en (semi-) particuliere organisaties.

Opdat wij recht kunnen doen aan de ingrijpende veranderingen die zich in de samenleving voordoen. Opdat wij daaraan richting kunnen geven, zodat het beginsel van de democratische rechtsstaat ook in de naaste toekomst 'gestalte krijgt in de praktijk van het openbare leven'. Voor een sociaal, verantwoordelijk en ondernemend Nederland.

[Bovenkant pagina](#)

---

[Terug naar NRC Webpagina's](#) © NRC HANDELSBLAD (web@nrc.nl)

---